

OPINIA NR 21/2018 PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA Z DNIA 14 marca 2018

w sprawie projektu uchwały inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców „Nic o nas bez nas” w sprawie powołania Komisji ds. Zbadania Nieprawidłowości w Związku z Realizacją Zmian w Organizacji Ruchu w Strefach Płatnego Parkowania, Projektu „Mobilny Kraków” oraz Polityki Transportowej Rady Miasta Krakowa – druk 2860.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 256 poz. 1804 z późn. zm.) postanawia się, co następuje:

Mając na uwadze, z jednej strony specyfikę tematyki podnoszonej przez grupę mieszkańców w uzasadnieniu do projektu uchwały inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców „Nic o nas bez nas” w sprawie powołania Komisji ds. Zbadania Nieprawidłowości w Związku z Realizacją Zmian w Organizacji Ruchu w Strefach Płatnego Parkowania, Projektu „Mobilny Kraków” oraz Polityki Transportowej Rady Miasta Krakowa – druk nr 2860 a z drugiej bardzo szeroki katalog również innych gminnych zadań uwzględnionych w § 2 przedmiotowego projektu oraz biorąc pod uwagę społeczny charakter tej inicjatywy, przedstawia się stanowisko w zakresie ww. druku.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) (dalej jako: usg) rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. W myśl art. 21 ust. 2 ww. ustawy komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności. Dalej ustawodawca wskazuje, iż w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

W myśl § 27a ust. 1 Statutu Miasta Krakowa – stanowiącego załącznik do Uchwały nr CXXI/1934/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Krakowa (dalej jako: Statut) grupa mieszkańców Miasta, o której mowa w § 27 ust. 2 pkt 6 (grupa mieszkańców Miasta licząca co najmniej 4.000 osób, mających prawo wybierania do Rady), może wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą poprzez złożenie podpisów pod projektem uchwały, przy czym projekt ten:

- 1) nie może dotyczyć spraw, dla których prawo zastrzega wyłączną właściwość innych podmiotów, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza,
- 2) powinien odpowiadać wymogom zawartym w niniejszym Statucie,
- 3) podlega procedurom przewidzianym dla projektu grupy radnych z zastrzeżeniem ust. 7.

Zgodnie z zapisem § 47 ust. 1 Statutu Rada powołuje Komisję Główną, Komisję Rewizyjną, Komisję Dyscyplinarną oraz inne komisje będące jej organami pomocniczymi. Natomiast ust. 2 określa, iż rada powołuje komisje oraz określa ich skład osobowy, przedmiot działania oraz szczegółowe postanowienia dotyczące działalności komisji, z wyłączeniem Komisji Rewizyjnej, odrębnymi uchwałami. Ponadto należy mieć na uwadze treść § 30 Statutu, który zawiera przykładowe wyliczenie elementów projektu uchwały, na który zgodnie z powyższym przepisem składają się:

- 1) tytuł uchwały,
- 2) podstawę prawną,

- 3) merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały,
- 4) termin wejścia w życie uchwały oraz ewentualnie czas jej obowiązywania
- 5) rozstrzygnięcie dotyczące ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, a także formy jej rozpowszechnienia,
- 6) przepisy przejściowe i derogacyjne.

Odnosząc powyższe przepisy do treści przedłożonego do zaopiniowania projektu uchwały wskazać należy na brak zawarcia w nim szczegółowych postanowień dotyczących działalności komisji, co jest wymogiem zawartym w Statucie. W przedłożonym projekcie uchwały nie został zawarty sposób funkcjonowania i tryb działania powoływanej komisji. Powyższe wskazuje na zasadność przyjęcia stwierdzenia o braku spełnienia wymogu, o którym mowa w § 47 ust. 2 Statutu. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż w projektowanej uchwale nie wprowadzono terminu jej wejścia w życie oraz ewentualnie czasu jej obowiązywania, a także nie wskazano podmiotu, któremu zostanie powierzony wykonanie przedmiotowej uchwały. Co prawda § 49 ust. 2 Statutu wskazuje, iż Komisja doraźna ulega rozwiązaniu po wykonaniu zadania, dla którego została powołana lub terminie określonym w uchwale o jej utworzeniu jednak dla porządku i przejrzystości w stosowaniu tegoż aktu zasadnym byłoby dookreślenie okresu na jaki przewiduje się jej powołanie.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2013 r. (sygn. akt.: II SA/Ke 464/13) przyznaje się, iż „...Według ust. 3 art. 21 usg komisje podlegają radzie gminy, stąd uznawane są za jej organy „wewnętrzne”. Komisje rady tworzone są dla usprawnienia prac rady poprzez merytoryczne przygotowanie projektów uchwał rady gminy.(...)”. Wskazuję zatem, iż z opisanego przedmiotu działania komisji (§ 2 projektu uchwały) nie wynika, iż jej celem jest przygotowanie projektu uchwały.

Niezależnie od powyższego zaznaczam, iż może budzić wątpliwości zasadność jak i cel utworzenia Komisji ds. Zbadania Nieprawidłowości w Związku z Realizacją Zmian w Organizacji Ruchu w Strefach Płatnego Parkowania, Projektu „Mobilny Kraków” oraz Polityki Transportowej Rady Miasta Krakowa, której to przedmiot działalności został określony jako: kontrola polityki transportowej, zmian w organizacji ruchu w strefach płatnego parkowania i funkcjonowania projektu „Mobilny Kraków” w zakresie:

- a) komunikacji w mieście, w tym lokalnego transportu zbiorowego,
- b) utrzymania gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- c) wydatkowania środków w ramach zmian w organizacji ruchu oraz inwestycji infrastrukturalnych,
- d) zawieranych umów i procesu prowadzenia zamówień publicznych,
- e) zgodności działań władz Gminy w zakresie obowiązujących przepisów
- f) audytu wydawanych zezwoleń do strefy B,
- g) audytu mienia Gminy w zakresie taboru samochodowego oraz zasad jego gospodarowania.

Wskazuję, iż zgodnie z art. 18a ust. 1 usg Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

W myśl art. 18a ust. 2 ww. ustawy w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 19 ust. 1. W ust. 3 ustawodawca określił, iż Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu komisji, powoływanych przez radę w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji, powoływanych przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1. Natomiast zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy.

Zgodnie z § 55 Statutu Komisji Rewizyjnej powierzono następujące zadania:

- 1) kontrole legalności, rzetelności, celowości i gospodarności działalności Prezydenta, podporządkowanych mu jednostek oraz jednostek pomocniczych gminy w szczególności w zakresie:
 - a) wywiązywania się z zadań ustawowych i statutowych,
 - b) realizacji uchwał Rady i zarządzeń Prezydenta,
 - c) działalności finansowej i gospodarczej,
 - d) dokonywanych przekształceń w strukturze organizacyjno-prawnej,
- 2) opiniowanie wykonania budżetu Miasta i przygotowanie oraz przedstawienie Radzie wniosku w sprawie udzielania lub nie udzielania Prezydentowi absolutorium,
- 3) przygotowanie projektów rozstrzygnięć w sprawach skarg w trybie powszechnie obowiązującego prawa w zakresie postępowania administracyjnego, w których organem właściwym do rozpatrzenia jest Rada,
- 4) opiniowanie wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania Prezydenta.

Skoro zatem w kompetencji Komisji Rewizyjnej pozostaje kontrola legalności, rzetelności, celowości i gospodarności działalności Prezydenta, podporządkowanych mu jednostek oraz jednostek pomocniczych gminy w zakresie określonym w § 55 Statutu może budzić wątpliwości zasadność oraz celowość powołania Komisji wskazanej w przedłożonym projekcie uchwały.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w myśl § 56 ust. 1 Statutu Komisja Rewizyjna może powoływać ze swojego składu co najmniej trzyosobowe zespoły kontrolne działające na podstawie pisemnego zlecenia przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, określającego:

- 1) imiona i nazwiska członków zespołu oraz przewodniczącego zespołu,
- 2) podmiot kontrolowany,
- 3) przedmiot i zakres kontroli,
- 4) planowany termin rozpoczęcia i zakończenia kontroli. Czas trwania kontroli nie może być dłuższy niż 9 miesięcy. W uzasadnionych przypadkach kontrola może zostać przedłużona na następne 3 miesiące.

Zespół wykonuje swoje obowiązki co najmniej w składzie stanowiącym quorum.

Do zadań powołanej przez Radę Miasta Krakowa Komisji Infrastruktury należą m. in.:

- 1) zagadnienia polityki i strategii w zakresie:
 - a) komunikacji w mieście, w tym lokalny transport zbiorowy,
 - b) utrzymania gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

Należy również przypomnieć, iż system nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego został określony w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 171) oraz rozwinięty w ustawach ustrojowych.

Zgodnie z tzw. ustawami samorządowymi, organami nadzoru – który sprawowany jest pod względem legalności – są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe.

O uprawnieniach nadzorczych Wojewody wobec jednostek samorządu terytorialnego stanowią niżej wymienione przepisy z ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.):

- art. 3 ust. 2 zgodnie z którym wojewoda, kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej,

- art. 12, zgodnie z którym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawowany jest przez wojewodę na podstawie kryterium zgodności z prawem w oparciu o przepisy ustaw ustrojowych.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.) wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i mieście stołecznym Warszawa oraz na drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub w strefach zamieszkania. Ponadto organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach mogą nakazać zmianę organizacji ruchu za względu na ważny interes ogólnospołeczny lub konieczność zapewnienia ruchu tranzytowego.

Mając powyższe na uwadze to na Wojewodzie Małopolskim spoczywa obowiązek kontroli nieprawidłowości w związku z wprowadzeniem zmian w strefach parkowania w ramach projektu „Mobilny Kraków” oraz stosowania odpowiednich narzędzi w postaci „nakazu”.

Natomiast Regionalne Izby Obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, powołanymi do działania od dnia 1 stycznia 1993 r. Izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Ponadto, kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw bądź zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Izby kontrolują pod względem rachunkowym i formalnym sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wnioski o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej. Na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożeń niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.

Zgodnie z treścią Zarządzenia nr 174/2018 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Zespołu Audytu Wewnętrznego ilekroć w Karcie Audytu Wewnętrznego w Gminie Miejskiej Kraków jest mowa o audycie wewnętrznym – należy przez to rozumieć ogół działań, przez które Prezydent Miasta Krakowa oraz Dyrektor Magistratu uzyskują obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania komórek audytowanych i jednostek organizacyjnych w zakresie ich działalności z uwzględnieniem gospodarki finansowej, pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.